

А. П. Бердашкевич, Н. А. Воронина, С. С. Клепиков

О ПРАВОВОМ СТАТУСЕ УНИВЕРСИТЕТОВ В НАЦИОНАЛЬНОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ

Проанализированы основные направления законодательной поддержки ведущих вузов страны. Показано, что развитие правовой системы России нацелено на сближение национальных и международных правовых подходов.

Ключевые слова: модернизация образования, международное право.

A. P. Berdashkevich, N. A. Voronina, S. S. Klepikov

About legal status of universities in the national legislation

Article has for an object to describe the main directions of legislative support of leading higher education institutions of the country. It is shown that development of legal system of Russia is directed on rapprochement of national and international legal approaches.

Key words: education modernization, international law.

Вводные замечания

Сразу после инаугурации Президент Российской Федерации подписал указ № 599 от 7.05.2012 г. «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки», в котором среди прочих мероприятий по совершенствованию государственной политики в области образования и науки и подготовки квалифицированных специалистов выделил необходимость разработки плана мероприятий по развитию ведущих университетов, предусматривающих повышение нормативов финансирования данных вузов, рост их конкурентоспособности среди ведущих мировых научно-образовательных центров.

Для повышения эффективности деятельности ведущих учебных заведений страны следует, прежде всего, снять некоторые нормативно-правовые ограничения для субъектов образовательной деятельности и предоставить им больше экономической и административной свободы. Современную концепцию образования на протяжении всей жизни, непрерывного образования, невозможно реализовать без либерализации национального законодательства в области образования.

Модернизация образования в сегодняшней России органично воспринимается в свете Концепции непрерывного образования, впервые сформулированной в 1965 г. на форуме ЮНЕСКО. Либерализацию правоотношений в области об-

разования можно назвать генеральной линией развития национальной системы образования. Непрерывное образование есть непрерывный процесс, начинающийся с первых лет жизни, продолжающийся в течение всей жизни и охватывающий все формы, все типы и все уровни образования, выходя далеко за рамки так называемого формального образования. Оно предназначено для всех возрастов и имеет целью использовать весь образовательный потенциал общества, все ситуации, в которых может оказаться человек, чтобы способствовать его всестороннему развитию. Реализация концепции непрерывного образования невозможна без интеграции различных ступеней образования, без взаимодействия образовательных учреждений различного уровня. Развитие в России современной системы непрерывного образования должно способствовать экспорту соответствующих образовательных услуг, прежде всего в страны СНГ, которые имеют тесно связанные с Россией системы профессионального образования. На процесс развития законодательства в области образования целенаправленно и последовательно оказывает влияние международное сотрудничество, стремление России стать полноправным партнером в сообществе развитых стран. Модернизация национального законодательства совпала с началом процедуры вступления России в ВТО и интенсификацией активности по другим международным соглашениям, включая Болонскую декларацию, Соглашение о партнерстве и сотруд-

ничестве Евросоюза и России, правовые акты СНГ, ШОС, АТЭС и др.

Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Эволюция правовых функций государства развивается не только под влиянием внутренних экономических или социально-политических изменений, происходящих в государстве. Экономические преобразования, как правило, влекут за собой изменения в системе правового регулирования. Международное сотрудничество способствует инкорпорации правовых подходов, принятых партнерами по экономическим отношениям.

Настоящая работа призвана дать общее описание направления развития законодательства в области образования. Ее цель — анализ основных направлений развития национальной правовой системы в области образования, а также оценка влияния на этот процесс международного сотрудничества и интернационального взаимодействия. В работе использованы материалы, подготовленные федеральными органами государственной власти и, в частности, представителями соответствующих комиссий, созданных для работы над новым законопроектом.

Модернизация российской правовой системы

Сейчас на стадии обсуждения или доработки находятся три законопроекта, которые призваны сыграть особую роль в повышении эффективности государственного управления в области образования и науки.

Прежде всего, это законопроект с условным названием «Об образовании в Российской Федерации». Президент Российской Федерации обязал Правительство Российской Федерации вынести его на рассмотрение в июле 2012 г. Упомянутый законопроект призван заменить собой оба основных федеральных отраслевых закона: «Об образовании» и «О высшем и послевузовском профессиональном образовании».

27 апреля 2012 г. был принят в первом чтении законопроект 47538-6 «О внесении изменений в части первую, вторую, третью и четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации, а также в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее — Проект ГК). Изменения, производимые *Проектом ГК*, касаются главным образом правового статуса юри-

дических лиц — некоммерческих организаций, т. е. именно той категории юридических лиц, к которой могут быть отнесены все государственные и муниципальные учебные заведения.

На рассмотрении в Государственной думе находится законопроект «О федеральной контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг», со дня вступления которого будет признан утратившим силу Федеральный закон от 21.07.2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд». Иными словами, законопроект о контрактной системе призван регулировать все конкурсные процедуры, включая получение государственного заказа и материально-техническое оснащение учебного заведения.

Прошло двадцать лет после вступления в силу Закона Российской Федерации «Об образовании». В то время еще не был принят текст Гражданского кодекса Российской Федерации, Трудового кодекса Российской Федерации, Бюджетного кодекса Российской Федерации, а также иных основополагающих актов. По мере формирования экономики и новой правовой системы страны законодательство в области образования также изменяли и дополняли. Только за последние несколько лет в период деятельности Государственной думы четвертого и пятого созыва было принято более 60 федеральных законов, вносящих изменения в Закон Российской Федерации «Об образовании», и почти столько же — в Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании». Локальным изменениям подверглись почти все статьи основных отраслевых законов.

С 2006 г. началась системная работа над текстом нового законопроекта, который предназначен снять многочисленные накопившиеся противоречия в образовательном законодательстве и которому надлежит заменить собой оба основных отраслевых закона, принятых в начале 1990-х гг., — «Об образовании» и «О высшем и послевузовском профессиональном образовании».

Либерализация образовательных правоотношений

Первичной проблемой нынешнего состояния законодательства в области образования являются недостаточная развитость, а зачастую и противоречивость используемого понятийного аппарата. Юридические обороты текстов нынешних отраслевых законов не всегда согласованы

даже с текстом Конституции Российской Федерации, не говоря уж об иных нормативных правовых актах из иных отраслей права, кодексах и международных договорах. В тексте Конституции Российской Федерации использован оборот «высшее образование», а в отраслевых законах — оборот «высшее профессиональное образование». Налицествуется юридико-техническая коллизия между нормативными актами, которую следует устранить.

Концептуальное значение приобретает определение самого субъекта образовательной деятельности и образования в целом. В преамбуле Закона Российской Федерации «Об образовании» дано следующее определение:

«Под образованием в настоящем Законе понимается целенаправленный процесс воспитания и обучения в интересах человека, общества, государства, сопровождающийся констатацией достижения гражданином (обучающимся) установленных государством образовательных уровней (образовательных цензов). Под получением гражданином (обучающимся) образования понимается достижение и подтверждение им определенного образовательного ценза, которое удостоверяется соответствующим документом».

Приведенное определение не совпадает с принятыми в международной практике дефинициями, включая обороты, наличествующие в международных договорах, подписанных со стороны Российской Федерации. Действующее законодательство фактически ограничивает отрасль образования рамками стандартизированного или цензового (уровневого) образования, оставляя в стороне иные виды и формы, которые не являются уровнями образования в соответствии с нормой п. 5 ст. 27 Закона Российской Федерации «Об образовании».

В новом законопроекте вводится иное определение, которое более адекватно современным представлениям: «Образование — общественно значимое благо, под которым понимается целенаправленный процесс воспитания и обучения в интересах человека, семьи, общества, государства, а также совокупность приобретаемых знаний, умений, навыков, ценностных установок, опыта деятельности и компетенций определенных объема и сложности в целях интеллектуального, духовно-нравственного, творческого и физического развития человека, удовлетворения его образовательных потребностей и интересов».

Специалистами неоднократно указывалось на некорректное использование в Законе Российской Федерации «Об образовании» термина

«образовательное учреждение», который в зависимости от контекста обозначает либо организационно-правовую форму образовательной организации «учреждение», либо родовое понятие организации, осуществляющей образовательный процесс, что порождает неоправданную путаницу в процессе правоприменения.

В целях устранения данного противоречия и приведения терминологии, используемой в законодательстве об образовании, в соответствие с Гражданским кодексом Российской Федерации в законопроекте используется в качестве родового понятия термин «образовательная организация».

Некорректное употребление обозначения юридического лица как субъекта деятельности может привести к неправильной трактовке его правового статуса. В связи с этим назрела необходимость унификации типологии и видологии образовательных организаций. Правовое закрепление типологии и видологии образовательных организаций является одним из способов упорядочения общественных отношений, возникающих в образовании, в первую очередь непосредственно связанных с процессом воспитания и обучения. Перечень типов образовательных организаций закреплен в п. 4 ст. 12 Закона Российской Федерации «Об образовании». Однако при его формировании были использованы различные основания для выделения соответствующих типов: по уровню реализуемых образовательных программ, по категории обучающихся лиц и др. Такой подход не позволяет однозначно определить тип той или иной образовательной организации, поскольку одна и та же образовательная организация может одновременно относиться к нескольким типам. Так, например, специальные (коррекционные) образовательные организации для обучающихся, воспитанников с ограниченными возможностями здоровья, выделенные в самостоятельный тип, одновременно могут рассматриваться и как общеобразовательные организации в соответствии с уровнем реализуемых образовательных программ.

Закрепленная Законом Российской Федерации «Об образовании» типология образовательных организаций с жестким нормированием видов реализуемых каждым типом образовательной организации образовательных программ в настоящее время стала препятствием для развития современных форм организации образовательной деятельности, в том числе с использованием дистанционных технологий, выстраивания индивидуальных образовательных траекторий, расшире-

ния спектра образовательных услуг и т. п. Законодательно не предусмотрены возможности реализации образовательной программы совместно несколькими образовательными организациями различных типов, образовательными и научными организациями, с участием промышленных предприятий, что является тормозом для создания и функционирования многофункциональных образовательных и научно-образовательных центров (комплексов), комплексных учебных центров профессиональных квалификаций, развития социального партнерства в образовании.

С учетом изложенных обстоятельств при разработке нового закона были поддержаны идеи об изменении подходов к закреплению в законопроекте типов и видов образовательных организаций. Была отмечена необходимость изменения существующей системы типов и видов образовательных организаций в целях снятия избыточных административных барьеров и их упорядочения на основе ясных и определенных критериев. При этом новый закон предоставляет право вузам и их учредителям использовать исторически сложившиеся, «узнаваемые» названия образовательных учреждений (консерватория, академия, высшая школа и иные), не связывая их конкретным видом. В качестве обязательного требования к высшим учебным заведениям закреплено ведение ими научных исследований. В законопроекте предусмотрены нормы по созданию в вузах научных подразделений, а также статусу научных работников таких подразделений.

Экспертная оценка нового законопроекта

По общей оценке законопроект сохранил базовые принципы и нормы, закреплённые действующим законодательством об образовании и оправдавшие себя на практике. Это касается государственных гарантий реализации прав в образовании, права выбора образовательной организации и получения образования в соответствии со склонностями и потребностями, обучения на родном языке, государственно-общественного характера управления образованием, правовых гарантий обеспечения доступности и качества образования и иных. Большинство из этих положений получило в законопроекте дополнительную детализацию, обеспечение правореализационными механизмами.

Законодательное оформление получили такие важные аспекты, как правовой статус участ-

ников образовательных отношений. Отдельные главы посвящены регламентации правового положения образовательных организаций и иных организаций, осуществляющих обучение, обучающихся и их родителей (законных представителей), а также педагогических работников. В главе, закрепляющей правовой статус педагогических работников, подробно урегулированы их права, обязанности и ответственность, установлены дополнительные гарантии в части оплаты труда, организации их профессиональной переподготовки и повышения квалификации.

В сравнении с действующим законодательством в определенной степени обновлены отдельные базовые институты системы образования, уточнена система уровней образования в Российской Федерации, а также названия отдельных уровней на основе положений Конституции Российской Федерации, с учетом Болонской декларации и Международной стандартной классификации образования. С учетом требований практики и рынка труда, а также изменения уровней образования систематизировано и расширено видовое разнообразие образовательных программ, обеспечивающих мобильность и более гибкое реагирование системы образования на запросы общества и рынка труда; упорядочены типы образовательных организаций. В законопроекте реализована попытка более четко разграничить различные типы образовательных организаций, снять избыточное дробление образовательных организаций на типы и виды, создающее необоснованные административные барьеры, трудности при лицензировании и государственной аккредитации.

Было поддержано предложение о системе льгот и преимуществ при приеме в образовательные организации высшего образования. Признана необходимость изменения существующей системы льгот и преимуществ при приеме в высшие учебные заведения. Изменение этой системы не должно повлечь ухудшения правового положения лиц, особо нуждающихся в поддержке со стороны государства, в том числе их возможностей на доступ к высшему образованию.

Было поддержано конкурсное распределение контрольных цифр приема граждан на обучение по основным образовательным программам среднего профессионального образования и высшего образования за счет средств соответствующих бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в зависимости от результатов сдачи ЕГЭ лицами, зачисленными на первый курс (год) обучения в предыдущие годы. Комиссией было отмечено, что при определении общего объема

контрольных цифр приема и их распределении между образовательными учреждениями должен использоваться комплекс критериев, учитывающих задачи и направления развития федеральных округов и субъектов Российской Федерации, потребность экономики в специалистах, качество подготовки образовательными учреждениями граждан по тем или иным направлениям подготовки (специальностям), проявляющееся в востребованности выпускников обществом, и другие критерии. При этом следует предусмотреть возможность участия общественности в распределении контрольных цифр приема и контроле за их исполнением.

Разработчиками законопроекта был рассмотрен ряд принципов правового регулирования в образовании, которые следует более подробно раскрыть в проекте федерального закона. В их числе такие принципы, как принцип академической свободы, принцип интеграции науки и образования, принцип паритетности обучения и воспитания, принцип сбалансированности интересов основных участников образовательного процесса (обучающихся, педагогических работников, работодателей и учредителей образовательных учреждений), принцип транспарентности (открытости) образования обществу.

Были поддержаны предложения рассмотреть возможность закрепления положений, предоставляющих право образовательным учреждениям профессионального образования выдавать собственные дипломы, признавать документы иностранных государств об образовании и ученых степенях.

Наибольшее внимание представителей научно-педагогического сообщества привлекли следующие законодательные проблемы:

- сохранение всех государственных гарантий прав граждан на получение общедоступного и бесплатного образования в любых формах;
- определение специфики образования в области искусства и культуры, медицины и фармацевтики, обороны и безопасности;
- обеспечение реализации новых финансово-экономических механизмов в сфере образования, в том числе дальнейшее распространение принципов нормативного подушевого финансирования;
- финансирование программ развития;
- государственная поддержка образовательного кредитования;
- формирование на всех уровнях перечней государственного и муниципального имущества, предназначенных для образования;

— закрепление и использование в образовательном процессе новых образовательных технологий (например, электронного обучения и дистанционных образовательных технологий);

— внедрение электронных образовательных ресурсов, кредитно-модульной системы организации образовательного процесса, сетевых форм реализации образовательных программ;

— внедрение ряда принципиальных новелл, закрепляющих основы использования в образовательном процессе дистанционных и электронных образовательных технологий, сетевого взаимодействия образовательных учреждений, учреждений культуры, спорта и т. д.;

— упорядочение типов образовательных организаций;

— расширение круга юридических лиц, имеющих право осуществлять образовательную деятельность;

— признание равенства и конкуренции субъектов, осуществляющих образовательную деятельность.

Научно-образовательное сообщество Российской Федерации, включающее в себя участников, организаторов и исполнителей учебного процесса, не однородно по своим профессиональным и личным интересам. Публичное обсуждение показало, что трудно рассчитывать на полное единение законотворческих, административных и управленческих идей, взглядов и мнений. Даже внутри отдельных социальных, этнических или профессиональных групп не всегда удавалось консолидировать многообразие мнений и достичь единства.

Одной из наиболее полемичных тем при обсуждении законопроекта стали положения, определяющие права обучающихся и педагогов. Обсуждение законопроекта выявило некоторые различия между интересами представителей педагогических работников и родительского сообщества. Педагогические работники, как правило, предлагали усилить меры дисциплинарного воздействия на обучающихся и повысить ответственность со стороны родителей. Родительское сообщество требовало разработать механизмы, позволяющие контролировать образовательный процесс и работу образовательного учреждения.

Не были поддержаны положения, закрепляющие введение институтов коммерческой концессии (франчайзинга) в образовании и страхование гражданской ответственности образовательных организаций.

Особое внимание в законопроекте уделено условиям обучения лиц с ограниченными воз-

возможностями здоровья в образовательных организациях, обеспечивающих возможность как инклюзивного, так и интегрированного образования.

В законопроекте предусмотрено расширение числа субъектов образовательной деятельности, в частности, участие работодателей не только в выработке государственной политики, но и в оценке качества образования, в государственной (итоговой) аттестации выпускников вузов. В законопроекте устанавливаются подходы, обеспечивающие внедрение механизмов внешней оценки качества образования, как в рамках закрепления общественной и общественно-профессиональной аккредитации, так и при государственной аккредитации (в процессе ее проведения предусматривается обязательное привлечение независимых экспертных организаций и работодателей). Проектом федерального закона расширен круг организаций, осуществляющих обучение. В их число включены коммерческие организации (предприятия), имеющие потребность в организации «внутрифирменного» обучения не только по программам профессиональной подготовки рабочих, но и по широкому спектру программ дополнительного профессионального образования.

Международное право и российское законодательство

Конституция Российской Федерации декларирует, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора. При ссылке на цитированные положения следует учитывать, что далеко не все существующие в практике международного оборота правила и нормы можно отнести к категории общепризнанных.

Анализируя юридический характер и правовую природу принципов международного права и европейского образовательного пространства, необходимо заметить, что между ними нельзя ставить знак тождества. Природа общепризнанных принципов международного права универсальна, т. е. они носят всеобъемлющий характер, а природа принципов Союза Европы или Болонского процесса региональна, так как они распространяются только на территорию определенно-

го географического региона. Для других образовательных пространств правовая природа принципов, возникающих в области образования, также может быть не тождественна принципам Болонского процесса. Некоторые страны одновременно могут являться членами разных образовательных пространств, например, СНГ — Содружество Независимых Государств, ШОС — Шанхайская организация сотрудничества в области образования и иные.

Россия является безусловным и добросовестным участником Болонского процесса, как и иных международных конвенций и соглашений, но не в ущерб национальным интересам. Национальные интересы Российской Федерации руководство страны будет соблюдать всегда и во всем.

Предстоящее вступление России во Всемирную торговую организацию (ВТО) порождает множество различных вопросов о состоянии и перспективах развития внутренней жизни нашей страны, в частности, системы образования [1].

На международно-правовом уровне основным, почти универсальным, международно-правовым актом, регулирующим оборот услуг, является Генеральное соглашение по торговле услугами (далее — ГАТС), действующее в пакете соглашений ВТО с 1994 г. Положения ГАТС будут распространяться на Россию после ее вступления в ВТО.

Образовательная деятельность в постиндустриальную эпоху становится приоритетной, находится в центре столкновения государственных интересов (прежде всего, между развитыми странами).

Наиболее заметными в деле оказания международных образовательных услуг, особенно в их экспорте, являются такие страны, как США, Австралия, Великобритания, Германия. По оценкам экспертов, объем рынка экспорта образовательных услуг в мире превышает 50 млрд долл.

Развитые государства наиболее заинтересованы в открытии национальных рынков образовательных услуг. Они выступают инициатором и проводником всех значимых предложений и изменений в международно-правовом регулировании образовательной деятельности. Этому в значительной мере способствует сотрудничество между специальными организациями стран — участниц Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) и глобальными структурами, например, ЮНЕСКО. Россия находится в стадии вступления в ОЭСР.

Согласно ГАТС, в образовательной деятельности должен быть предоставлен режим

наибольшего благоприятствования иностранным услугам и поставщикам услуг во всех подсекторах, что обеспечивает недискриминацию (равноправие) между иностранными услугами и поставщиками услуг — резидентами.

Соответственно, всем иностранным образовательным услугам и поставщикам услуг должен быть предоставлен национальный режим во всех подсекторах, что обеспечивает недискриминацию между иностранными и национальными образовательными услугами и поставщиками услуг. ГАТС содержит еще ряд обязательств применительно к услугам, в том числе образовательным, а именно:

- обеспечить доступность информации обо всех мерах и актах, касающихся сферы образовательных услуг;

- применять внутренние нормы разумно, объективно и беспристрастно;

- по просьбе других членов вступать в консультации в связи с ограничительной практикой;

- не применять ограничений в отношении расчетов/платежей и переводов в связи с образовательными услугами;

- участвовать в многосторонних переговорах в рамках ВТО по вопросам купли-продажи услуг.

Впрочем, государства вправе на определенных условиях вводить ограничения, представляющие исключения. Исключения фиксируются государствами в так называемых «национальных списках изъятий», являющихся частью ГАТС, и не могут действовать более 10 лет.

Кроме того, закреплено право члена ВТО признавать квалификацию (образование, дипломы) на основе соглашения или в одностороннем порядке — без дискриминации других членов ВТО. Между отдельными странами СНГ (Белоруссия, Казахстан, Киргизия, Россия, Таджикистан) заключено международное Соглашение о взаимном признании и эквивалентности документов об образовании, ученых степенях и званиях. С 1 июля 2000 г. Россия является также участницей многосторонней Лиссабонской конвенции о признании квалификаций, относящихся к высшему образованию в Европейском регионе, от 11 апреля 1997 г.

Вступление России во Всемирную торговую организацию требует обязательного согласования правового режима благоприятной конкуренции, в том числе и в области предоставления образовательных услуг. При этом основное число стран — членов ВТО исходят из курса на

сохранение государственного контроля над национальной экономической деятельностью. Это достигается путем публично-правовых ограничений работы компаний-нерезидентов на территории государства, особенно жесткого финансово-правового регулирования отношений по поводу обеспечения их деловой устойчивости, платежеспособности и инвестиционной деятельности.

Европейские высшие учебные заведения, следуя фундаментальным принципам, сформулированным в университетской хартии «Magna Charta Universitatum», принятой в Болонье в 1988 г., стали играть основную роль в построении зоны европейского высшего образования. Важность международного образовательного сотрудничества в развитии и укреплении устойчивых, мирных и демократических обществ является универсальной и подтверждается как первостепенная.

Поддерживая общие принципы, указанные в Сорбонской декларации, ряд стран, включая Россию, приняли на себя обязательство координировать свою политику с тем, чтобы достичь целей, которые рассматриваются как первостепенные для создания зоны европейского высшего образования и продвижения европейской системы высшего образования по всему миру.

Соглашение о партнерстве и сотрудничестве (СПС) между Российской Федерацией и государствами — членами ЕС вступило в силу в декабре 1997 г. В СПС установлены юридические и институциональные рамки партнерства между ЕС и Россией, направленного на укрепление политических и экономических связей и торговли, политический диалог, экономическое сотрудничество, правосудие, внутренние дела и общественные институты. Специальная статья посвящена сотрудничеству в области образования [2].

Конечно, реализация всей совокупности международных обязательств, которые возложила на себя Россия, требует много времени и сил. По сути, сейчас происходит становление России как нового государства. Продолжаются социальные и экономические преобразования. Законодательство не всегда успевает за такими преобразованиями и иногда даже оказывается тормозом для модернизации. Введение новых нормативных правовых актов в области образования зачастую обусловлено деловой необходимостью, практическими требованиями жизни.

Гармонизация национального и международного законодательства вынуждает вносить изменения и в гражданское право России.

Об изменениях Гражданского кодекса Российской Федерации

Проект ГК предусматривает особое упорядочение организационно-правовых форм юридических лиц, особенно некоммерческих организаций. Проектом ГК предусмотрено закрепление в рамках Гражданского кодекса Российской Федерации исчерпывающего перечня организационно-правовых форм некоммерческих юридических лиц. Предусмотрено деление юридических лиц на корпоративные и унитарные организации.

Юридические лица, учредители (участники, члены) которых обладают правом на участие в управлении их деятельностью (право членства), отнесены к корпоративным организациям (корпорациям).

Юридические лица, учредители которых не становятся их участниками и не приобретают в них прав членства, отнесены к унитарным организациям.

К некоммерческим унитарным организациям отнесены:

- общественные, благотворительные и иные фонды, в том числе автономные некоммерческие организации;
- государственные (в том числе государственные академии наук), муниципальные и частные (в том числе общественные) учреждения;
- религиозные организации.

В уставах некоммерческих организаций должны быть определены предмет и цели деятельности юридического лица. В уставе некоммерческой организации, осуществляющей приносящую доход деятельность, должны быть определены виды такой деятельности, соответствующие целям ее создания и ее основной деятельности.

По сложившейся практике почти все учебные заведения являются учреждениями по организационно правовой форме. Поэтому приведенные ниже цитаты и заимствования из текста Проекта ГК относительно учреждений имеют непосредственное отношение к правовому регулированию государственных и муниципальных учебных заведений России.

В соответствии с терминологией обсуждаемого Проекта ГК «учреждением признается унитарная некоммерческая организация, созданная собственником для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера».

Учредитель является собственником имущества созданного им учреждения. На имущество,

закрепленное собственником за учреждением или приобретенное учреждением, учреждение имеет право оперативного управления.

Учреждение может быть создано гражданином либо юридическим лицом (частное учреждение), а также Российской Федерацией либо субъектом Российской Федерации (государственное учреждение). Муниципальные образования вправе создавать муниципальные учреждения.

Проект ГК не допускает соучредительства нескольких лиц при создании учреждения. К основным характеристикам правового статуса учреждений, вводимым Проектом ГК, можно отнести перечисленные ниже.

Учреждение отвечает по своим обязательствам находящимися в его распоряжении денежными средствами, а в случаях, установленных законом, также иным имуществом. При их недостаточности субсидиарную ответственность по обязательствам учреждения несет собственник соответствующего имущества.

Учредитель учреждения назначает его руководителя, являющегося органом учреждения. В случаях и в порядке, предусмотренных законом, руководитель государственного или муниципального учреждения может избираться его коллегиальным органом и утверждаться его учредителем.

По решению учредителя в учреждении может быть создан коллегиальный орган (совет), подотчетный учредителю. Компетенция коллегиального органа учреждения, порядок его создания и принятия им решений определяются законом и уставом учреждения.

Государственное или муниципальное учреждение может быть казенным, бюджетным или автономным учреждением. Порядок финансового обеспечения деятельности государственных и муниципальных учреждений определяет закон. Особенности правового положения отдельных видов государственных и муниципальных учреждений определяет закон.

Государственные или муниципальные учреждения владеют, пользуются и распоряжаются принадлежащим им имуществом в пределах, установленных законом, в соответствии с целями своей деятельности, заданиями собственника этого имущества и назначением этого имущества. Имущество считается принадлежащим учреждению, если оно закреплено за ним собственником, приобретено за счет средств, выделенных собственником для его приобретения, а также получено за счет разрешенной ему приносящей доходы деятельности либо по иным основаниям,

не противоречащим закону или уставу учреждения. Доходы, полученные учреждением за счет разрешенной ему приносящей доходы деятельности, должны учитываться на отдельном балансе.

Собственник имущества, находящегося в оперативном управлении, в соответствии с законом решает вопросы создания учреждения, определения предмета и целей его деятельности, реорганизации и ликвидации, осуществляет контроль за использованием по назначению и сохранностью принадлежащего учреждению имущества, а также осуществляет иные полномочия, предусмотренные законом или уставом учреждения.

Проект ГК ужесточает контроль собственника (учредителя) над имуществом, переданным в оперативное управление, над доходами и иными ресурсами учреждения.

В соответствии с Проектом ГК собственник имущества учреждений, за исключением казенных, вправе устанавливать порядок распределения их доходов, полученных за счет разрешенной им приносящей доходы деятельности. Собственник имущества вправе изъять неиспользуемое или используемое не по назначению имущество, закрепленное им за учреждением, не являющимся автономным, а также приобретенное учреждением за счет средств, выделенных ему собственником на приобретение этого имущества.

Собственник имущества, установив, что учреждение не использует или использует не по назначению имущество, должен предупредить учреждение о возможности изъятия этого имущества и предоставить разумный срок для устранения нарушения. Изъятие имущества у учреждения допускается по решению собственника при условии, что учреждение не устранило недостатки, послужившие основанием для соответствующего предупреждения.

Учреждение не может продавать принадлежащее ему на основе права оперативного управления недвижимое имущество, сдавать его в аренду, отдавать в залог, вносить в качестве вклада в уставный (складочный) капитал хозяйственных обществ и товариществ или иным способом распоряжаться этим имуществом без согласия собственника.

Казенное учреждение вправе отчуждать или иным способом распоряжаться движимым имуществом, закрепленным за ним собственником или приобретенным за счет средств, выделенных собственником на приобретение такого имущества, лишь с согласия собственника этого имущества. Казенные учреждения без согласия

собственника реализуют производимые ими товары, работы и услуги при осуществлении предпринимательской или иной приносящей доходы деятельности, если иное не установлено законом или иными правовыми актами.

Для материального обеспечения основной (уставной) деятельности некоммерческие организации могут осуществлять иную, приносящую им доход деятельность, виды которой определены в их уставах и соответствуют целям их создания и их основной деятельности. Некоммерческая организация, уставом которой предусмотрено осуществление приносящей доходы деятельности, должна иметь обособленное имущество, на которое может быть обращено взыскание по ее обязательствам, в размере не менее минимального уставного капитала, предусмотренного для обществ с ограниченной ответственностью.

Автономное учреждение не вправе распоряжаться имуществом, относящимся к недвижимому или особо ценному движимому имуществу, которое закреплено за ним собственником или приобретено за счет выделенных собственником средств. Остальным имуществом, в том числе приобретенным за счет разрешенной ему приносящей доходы деятельности либо полученным в качестве пожертвования от граждан или юридических лиц, автономное учреждение вправе распоряжаться самостоятельно.

Право оперативного управления движимым имуществом, в отношении которого собственником принято решение о закреплении за учреждением, возникает у этого учреждения с момента передачи имущества, если иное не установлено законом и иными правовыми актами или решением собственника. Право оперативного управления недвижимым имуществом возникает с момента государственной регистрации.

Плоды, продукция и доходы от использования имущества, находящегося в оперативном управлении, а также имущество, приобретенное учреждением по договору или иным основаниям, поступают в оперативное управление учреждения в порядке, установленном законами и иными правовыми актами для приобретения права собственности. Право оперативного управления имуществом прекращается по основаниям и в порядке, которые предусмотрены законами и иными правовыми актами для прекращения права собственности, а также в случаях правомерного изъятия имущества у казенного учреждения по решению собственника.

Проект ГК устанавливает, что образовательные организации при условии отсутствия цели

извлечения прибыли вправе без согласия автора и без выплаты авторского вознаграждения, но с обязательным указанием имени автора, произведение которого используется, и источника заимствования создавать копии, в том числе в электронной форме, отдельных статей и малообъемных произведений, правомерно опубликованных в сборниках, газетах и других периодических печатных изданиях, коротких отрывков из иных правомерно опубликованных письменных произведений (с иллюстрациями или без иллюстраций) и предоставлять их учащимся и преподавателям для проведения экзаменов, аудиторных занятий и домашней подготовки в необходимых для этого количествах.

Ранее такое право было предоставлено только библиотекам. Образовательные учреждения могли быть привлечены к ответственности за нарушение авторских прав, если обучаемым читали выдержки из художественных или публицистических произведений.

Следуя общеевропейским тенденциям развития законодательства о статусе юридических лиц, Проект ГК усиливает традиционные положения об имущественной ответственности лиц, уполномоченных выступать от имени соответствующего юридического лица (т. е. физических лиц, являющихся его органами-руководителями), а также членов его коллегиальных органов (наблюдательных советов, правлений и т. п.) и лиц, фактически определяющих (контролирующих) его действия. Все эти лица должны возмещать убытки, причиненные ими юридическому лицу, если будет доказано, что при осуществлении своих прав и исполнении обязанностей они действовали недобросовестно или неразумно, в том числе если их действия (бездействие) не соответствовали обычным условиям гражданского оборота или обычному предпринимательскому риску.

Актуальными и востребованными являются нововведения Проекта ГК, направленные на защиту прав владельцев имущества, возмещение реального ущерба, причиненного в том числе правомерными действиями органов государственной власти или местного самоуправления.

Проект ГК устанавливает, что вступление в силу федерального закона предполагается по истечении некоторого переходного периода. Перерегистрации ранее созданных юридических лиц и переоформления прав на недвижимое имущество, в том числе на земельные участки, не требуется. При регистрации вносимых в связи с принятием федерального закона изменений в

учредительные документы юридических лиц не будет взиматься государственная пошлина.

Законопроект о контрактной системе

Проект Федерального закона № 68702-6 «О федеральной контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг», внесенный Правительством Российской Федерации (далее по тексту — Законопроект), регулирует отношения, связанные с прогнозированием и планированием закупок, проведением процедур отбора поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для обеспечения государственных и муниципальных нужд, исполнением контрактов, мониторингом, надзором, контролем и аудитом, и имеет целью определить правовую основу формирования федеральной контрактной системы в области закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, принципы, этапы и круг участников, способы закупок и условия их применения.

Требования Законопроекта не распространяются на отношения, связанные с выполнением бюджетными учреждениями научно-исследовательских, опытно-конструкторских или технологических работ за счет грантов, передаваемых безвозмездно и безвозвратно гражданами и юридическими лицами, в том числе иностранными гражданами и иностранными юридическими лицами, а также международными организациями, получившими право на предоставление грантов на территории Российской Федерации в установленном Правительством Российской Федерации порядке, грантов (субсидий на конкурсной основе), предоставляемых из соответствующих бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, если условиями, определенными грантодателями, не установлено иное.

Законопроект предусматривает применение процедуры двухэтапного конкурса для заключения контракта в целях проведения научных исследований, проектных работ, экспериментов, изысканий или разработок, на поставку инновационной продукции, в целях реставрации объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, музейных предметов и музейных коллекций, включенных в состав Музейного фонда Российской Федерации, документов Архивного фонда Российской Федерации, особо ценных и редких документов, входящих в состав библиотечных фондов, а также в целях создания произведения литературы или искусства, исполнения

(как результата интеллектуальной деятельности), на финансирование проката или показа национального фильма. При проведении двухэтапного конкурса на первом этапе его участники обязаны представить первоначальные конкурсные заявки, содержащие их предложения в отношении объекта закупки без указания предложений о цене контракта. При обсуждении предложения какого-либо участника двухэтапного конкурса конкурсная комиссия обязана обеспечить равные возможности для участия в таких обсуждениях всем участникам двухэтапного конкурса. При обсуждении предложения каждого участника вправе присутствовать все участники двухэтапного конкурса. По результатам первого этапа, зафиксированным в протоколе первого этапа, заказчик вправе уточнить условия закупки.

Законопроект предоставляет право подачи конкурсных заявок с указанием предлагаемой цены контракта сразу ко второму этапу конкурса. Напомним, что на первом этапе двухэтапного конкурса в обсуждении заявок участвуют все заявители и поэтому обсуждение носит профессионально ориентированный, заинтересованный и объективный характер. Комитет Государственной думы по образованию полагает, что предложение вести отбор исполнителей только по цене контракта возвращает всем творческим конкурсам старые дефекты, когда цена, а не качество исполнения доминирует среди иных показателей.

Выводы

Принятый в 1992 г. Закон Российской Федерации «Об образовании» в настоящее время не может в полной мере урегулировать складывающиеся отношения в области образования. В последние годы явно обозначился разрыв между потребностями образовательной практики и ее законодательным обеспечением, обусловленный динамичным развитием и процессами модернизации системы образования: отмечается правовая неопределенность в отношении ряда существенных вопросов функционирования системы образования, новых образовательных институтов и практик (в том числе в отношении статуса примерных образовательных программ, электронных образовательных ресурсов; деятельности негосударственных образовательных учреждений; порядка сетевого взаимодействия образовательных учреждений и иных организаций, кредитно-модульной системы, оказания платных образовательных услуг и иного), сохраняются из-

быточные административные ограничения, связанные с типами и видами образовательных учреждений, затрудняющие их развитие.

Основной идеей нового Закона Российской Федерации «Об образовании» является установление системного и функционально более полного правового регулирования общественных отношений, возникающих в образовании, обеспечение стабильности и преемственности в развитии законодательства об образовании, совершенствование законодательных основ отечественной системы образования, обеспечивающих ее эффективное функционирование и развитие в современных условиях.

Законопроектом вводятся нормы, закрепляющие использование в образовательном процессе, наряду с дистанционными образовательными технологиями, электронного обучения, предусматривается организация обучения посредством сетевого взаимодействия образовательных учреждений и иное. Все это расширяет возможности граждан на получение образования по индивидуально выстроенной траектории, удовлетворяющей образовательные потребности конкретного гражданина.

На основании всего вышеизложенного можно сделать следующие выводы.

1. В текст проекта Закона Российской Федерации «Об образовании» инкорпорированы основные нормативно-правовые положения и юридические принципы, составляющие главное содержание отраслевого законодательства в области образования.

2. Проект Закона Российской Федерации «Об образовании» не уменьшает объем личных прав граждан на получение образования и не ухудшает экономическую и материально-техническую обеспеченность национальной системы образования.

3. Принятие Федерального закона «О внесении изменений в части первую, вторую, третью и четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации, а также в отдельные законодательные акты Российской Федерации» не потребует дополнительных расходов, покрываемых за счет федерального бюджета, не приведет к уменьшению доходов федерального бюджета, а также к каким-либо иным изменениям финансовых обязательств Российской Федерации.

4. Новая версия Гражданского кодекса Российской Федерации вводит дополнительную дифференциацию в правовом статусе казенных, бюджетных, автономных и частных учреждений,

в частности, обязывает учредителей и собственников имущества учреждений усилить контроль над целевым использованием переданной недвижимости и иных ресурсов образовательных учреждений.

5. Новая версия Гражданского кодекса Российской Федерации расширяет возможности образовательных учреждений в части использования объектов интеллектуальной собственности в учебном процессе.

6. Введение положений о контрактной системе имеет целью, в частности, отмену Федерального закона от 21.07.2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».

Модернизация национального российского законодательства направлена на учет действующих объективных тенденций развития экономики и государственной политики, способствует сближению национальной правовой системы с правовыми системами других стран.

1. Материалы парламентских слушаний на тему: «Ратификация Протокола о присоединении Российской Федерации к Всемирной торговой организации», 01.06.2012 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.duma.gov.ru>

2. Саитова О. М. Практика применения соглашения о партнерстве и сотрудничестве между Европейским союзом и Россией в части антидемпингового регулирования // Рос. юрид. журн. 2010. № 3. С. 45–51.

